

GOBERNAR GLOBALMENTE

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL AGUA

FERNANDO DÍAZ ALPUENTE*

YOUNG, Oran (ed.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, Cambridge, 1997.

CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, The MIT Press, Cambridge, 2006.

A vueltas con la ordenación del sistema internacional son innumerables las teorías y autores que proponen la existencia de un gobierno a nivel supraestatal que, de alguna manera, rige los comportamientos e indica las líneas de acción a seguir. Un gobierno o, como lo denomina Conca, una *metanormativización*¹ de la vida internacional que es responsable de los temas marcados en la agenda de los actores sean éstos estados, instituciones internacionales u otros.

Los problemas del Medio Ambiente y, más en concreto, del agua son un campo en el que la aparente forma de gobernar globalmente se supone más presente y más necesaria que ninguna otra. El principal argumento, y Conca se encarga de mencionarlo en cuanto puede, consiste en que la naturaleza no entiende de fronteras y, por tanto, los problemas medioambientales o hídricos son problemas de todos los estados independientemente del territorio que ocupen. Esta tesis de la sociedad internacional que actúa de forma coordinada por la necesidad de superar el dilema del riesgo² que ya señalaba Ulrich Beck hace tiempo, no hace sino poner en evidencia las dificultades para afrontar los problemas de una organización social westfaliana que evidentemente no es perfecta pero que es con la que contamos y en la que tenemos que movernos.

La respuesta que dicha organización social está promoviendo para el gobierno de la agenda global consiste en la compartimentación de ésta en varias "instituciones sociales consistentes en acuerdos sobre principios, normas, reglas, procesos de decisión y programas que gobiernan las interacciones de los actores de estas áreas específicas"³ de la agenda; esto

¹ CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, The MIT Press, Cambridge, 2006.

² BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 1998.

³ YOUNG, Oran, "Rights, Rules and Resources in World Affairs" en YOUNG, Oran (ed.),

es, los regímenes internacionales. La compartimentación, a la manera como la describía Foucault, permitiría en un principio generar el conocimiento necesario y provocar que éste fluya a través de los actores implicados. Sin embargo, el proceso social que ésta genera no funciona necesariamente como un modelo en el que cada compartimento está aislado y genera soluciones individuales, sino que no existen compartimentos estancos y por tanto los problemas de la agenda pueden muy bien extenderse de manera transversal hacia varias áreas, varios regímenes.

Tal y como afirma Konrad von Moltke⁴ en su aportación al libro colectivo editado por Oran Young, las relaciones entre regímenes no están del todo visibilizadas y la forma en que se producen las interacciones entre ellos escapa, muchas veces, del análisis. Existe una duplicación de esfuerzos entre los regímenes que crean instituciones propias y potencian a actores particulares, así como un aislamiento de cada uno de los regímenes donde no se tienen en cuenta las metanormas creadas por otros y cada actor, por tanto, necesita de su propia interpretación y voluntad para establecer claramente la política. La propia Naciones Unidas, el elemento que podría aportar coherencia a estas relaciones entre regímenes, ha participado de la creación de estas duplicidades con sus programas de acción que, incluso, llegan a rivalizar entre sí por culpa de los choques entre regímenes.

Continuando con la aportación de von Moltke y centrando la cuestión en los regímenes medioambientales, las relaciones entre éstos son extremadamente complejas no ya si hablamos entre regímenes medioambientales en sí mismos, sino también si hablamos de la relación entre regímenes medioambientales y regímenes económicos, por ejemplo. En el caso del agua, el régimen internacional posee una conflictividad clara en su relación con el régimen económico del comercio internacional. Esta relación entre parte de la *metanormatividad* del régimen del agua y las acciones concretas del régimen de comercio internacional en esta materia provocan innumerables quiebras en el gobierno global del agua. La lucha de paradigmas como el Derecho Humano y la mercantilización del agua que se produce en los respectivos regímenes hacen que la agenda internacional tienda a favorecer las soluciones propuestas por el régimen mejor asentado, el del comercio, en menoscabo de las propuestas por el régimen internacional del agua⁵. Esta dinámica tampoco permite al régimen del agua asentarse y ganar coherencia en su propia lucha interna de paradigmas, permitiendo que sus conexiones con los demás regímenes terminen por decidir su estructura *metanormativa* y cuestionando, de manera clara, su existencia en la organización de la sociedad internacional.

1. La configuración de la norma

En este punto cabe detenerse en la breve descripción del proceso de creación de la *metanorma*

Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, The MIT Press, Cambridge, 1996, p. 5. La traducción es mía.

⁴ MOLTKE, Konrad, "Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and Environment" en YOUNG, Oran (ed.), "Rights, Rules ..., *op. cit.*", ps. 247-72.

⁵ FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos & DÍAZ ALPUENTE, Fernando, "El Derecho Humano al agua como solución" en *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, Fundación CEPS, Septiembre 2009.

que Ken Conca hace en su segundo capítulo⁶. Las *metanormas* de cualquier régimen, según Conca, están compuestas por tres variables. La primera es la territorialización de la naturaleza. La relación entre el estado y la naturaleza, a la que territorializa dividiéndola al antojo de la Historia y de las acciones políticas, resulta ya de por sí compleja. Esta complejidad aumenta evidentemente al tener que recurrir a la necesaria desterritorialización, creando un complejo político como los regímenes. Pero los actores han de tener cuidado y no caer en una excesiva desterritorialización de la naturaleza que impida la conexión entre los problemas locales, particulares de cada territorio, y las acciones globales, generadas para solucionar el contexto general.

El segundo elemento al que Conca hace referencia es el concepto de autoridad y va ligado al tercer elemento, el conocimiento. En concreto, Conca habla de la creación de un conocimiento científico que otorgue una legitimidad más o menos reconocida que haga interactuar dos niveles de autoridad: la autoridad científica propiamente dicha y la autoridad estatal que, en definitiva, es la que impulsa de manera definitiva la creación de los regímenes.

La característica del conocimiento no es un tema baladí. Como Conca se encarga de señalar, los grupos de expertos en la materia a tratar han tenido históricamente mucho que ver en la creación de los regímenes medioambientales⁷, bien actuando como promotores de los acuerdos, bien definiendo el problema y las soluciones que se han de tratar en el régimen. La creación de la *metanorma* que presidirá el régimen tiene una relación clara y directa con los aspectos relacionados con el conocimiento. Como Beck ya se encargaba de señalar, el límite que la política impone al medioambiente - ya sea en forma de emisiones de CO₂ o de contaminación "tolerable" del agua e incluso en el límite de litros de agua mínimos de los que una persona debería poder disponer⁸ - lo establecen grupos de expertos a nivel mundial; quienes, teniendo en cuenta los condicionamientos políticos y amparados en la supuesta neutralidad de la ciencia y apariencia de independencia, establecen barreras según las cuales se codifican los comportamientos.

Para Conca, una de estas *metanormas* del régimen internacional del agua consiste en la idea de la Gestión Integral de Recursos Hídricos (IWRM por sus siglas en inglés). Ésta es una norma del régimen internacional que proviene de la Conferencia de Río de 1992. En esta conferencia internacional se trataron diversos aspectos relacionados con el medioambiente en una relación inter-regímenes internacionales como las que señalaba von Moltke. Y, en lo que respecta al concierto internacional sobre el agua, el mayor logro fue la definición de la IWRM como un modelo de gestión. Rápidamente, y como bien señala Conca, las instituciones internacionales y los estados abrazaron este concepto por su

⁶ CONCA, Ken, *Governing Water ...*, op. cit., p. 59.

⁷ Cuando en las dos obras, la de Conca y la de Young, tratan de buscar referencias prácticas a sus teorías o visiones del mundo internacional, todos los autores se fijan en el proceso que creó regímenes como el de la protección de la capa de ozono de 1987 -llamado Convenio de Montreal- o, más esporádicamente, en la Convención de Basilea encargada de la regulación del transporte internacional de residuos peligrosos. Esto viene provocado por las dificultades de la comunidad internacional de fijar definitivamente las bases del régimen internacional del agua y, por tanto, de la vigencia del proceso de gestación de éste.

⁸ Veinte litros de agua al día es lo que señalan diversos informes de Naciones Unidas tales como el *Informe del IDH de 2006*, publicado por el PNUD o los trabajos de la OMS.

carácter científico en el plano de la gestión. Todos los planes hídricos contenían referencias a la *metanorma* de la gestión integral pero debido a sus diversas dificultades pocas veces o ninguna se ha llegado a aplicar. Sin embargo, el hecho de que todos los actores del régimen insistan tanto en explicitar que su política quiere acercarse a esta gestión integral, indica claramente lo obligados que se sienten respecto a ella. Es parte del diálogo de los actores del régimen y, aún probada su poca aplicabilidad, mantiene la autoridad científica necesaria para obtener el apoyo discursivo de las instituciones.

Las normas de los regímenes, por tanto, tienen que ver para Conca con un proceso político en el que se recurre a la autoridad de los estados como principal legitimador político; se recurre a la legitimidad del conocimiento considerándolo como una verdad incuestionable, y se amplía el eje territorial desde una visión de fronteras, hacia el transnacionalismo y la consideración de la naturaleza como el territorio al que se gobierna.

Uno de los problemas con la configuración de las *metanormas* que rigen el comportamiento en el régimen del agua, viene derivado del reciclaje de normas de otros regímenes. Como cita Conca, "las nuevas normas no emergen del vacío sino que remplazan a normas ya existentes"⁹. Podríamos utilizar aquí la imagen tremendamente explicativa del *bricolaje* expuesta por el físico Ricard Solé¹⁰ para explicar este proceso. Las normas internacionales se crean desde el material producido anteriormente; es decir, se aprovecha lo ya pactado o aquello que ya está en el ordenamiento internacional para modificarlo en la medida de lo posible y plasmarlo en la nueva normatividad. Este proceso de *bricolaje* normativo, al ser tremendamente imperfecto y estar limitado al conjunto de normas ya existente y al conocimiento ya reconocido, termina por ensamblar conceptos que crean la conflictividad del régimen internacional del agua.

No se han producido los grandes conflictos interestatales por el agua que auguraban muchos analistas del ámbito internacional. Por el contrario, las políticas sobre agua a nivel mundial resultan claramente conflictivas al mostrarse enconados enfrentamientos entre la creación de normas como el Derecho Humano y la mercantilización del agua. El gobierno del agua a nivel mundial, como señala Conca, se ve lastrado por estas divergencias entre normas provenientes de otros regímenes que impide una concreción más clara del régimen internacional. Y cuando se fijan las normas, como en el caso de la IWRM, se hace de manera tan débil que no termina por solucionar ninguno de los conflictos abiertos.

2. Actores que fijan normas

La debilidad normativa del gobierno del agua a nivel mundial también tiene que ver, inevitablemente, con la cuestión de qué actores son los que dan lugar a la creación del régimen.

El debate clásico dentro de la teoría de los regímenes está orientado a la necesidad

⁹ FINNEMORE, M. & SIKKINK, K., "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, Vol. 52, nº 4, Otoño. Citado por CONCA, Ken, *Governing Water ...*, op. cit., p. 374. La traducción es mía.

¹⁰ SOLÉ, Ricard, *Redes complejas. Del genoma a Internet*, Tusquets Editores, Colección Metatemas, Barcelona, 2009.

de un estado hegemón que lidere el proceso y, al tiempo, termine por imponer sus criterios sobre la materia a tratar. Robert Keohane ha sido uno de sus principales exponentes¹¹. Indicaba la necesidad de contar con un estado hegemónico que estableciera las bases del proceso de formación de un régimen. También Susan Strange¹², a pesar de considerar la teoría de regímenes como poco útil para el estudio de la realidad internacional¹³, proponía un buen modelo de cómo un estado con un poder estructural podía lograr que el resto de estados siguieran sus preceptos y actuaran de la forma que le convenía sin apenas tener que reaccionar.

Sin embargo, las obras de Conca y Young, cuando hablan del proceso de creación, no se refieren sólo al estado. Ambas tienen una idea de un mundo transnacional en el que las relaciones entre las sociedades - entendidas más que como meros artificios estatales - permiten que diversos actores intervengan en la realidad internacional.

En los procesos de formación de los regímenes, tanto de los ya asentados como de los no asentados, como es el caso del régimen sobre el agua, encontramos el relato de las actividades que ejercieron, de manera determinante, muchas instituciones internacionales. M. J. Peterson, en su aportación al libro de Young¹⁴, observa ventajas en las organizaciones internacionales respecto a los estados en lo que a la formación de regímenes, especialmente medioambientales, se refiere.

Para Peterson las organizaciones internacionales tienen una visión más global de los problemas medioambientales y son capaces de representar las posiciones de la población global afectada por dichos problemas. Resume en tres las variables que una organización internacional puede controlar mejor que un grupo de estados.

1. La creación y el mantenimiento de una ideología propia del régimen que permita el trabajo y la coherencia del mismo. Estaríamos hablando de la llamada *metanorma* de Conca y de sus problemas ya comentados, al tener que nutrirse del sustrato normativo ya existente.
2. Mantener el nivel de competencia que permita gestionar la red de personal del régimen y recolectar y diseminar información a los estados y a todos los actores interesados. Pero, como también hemos señalado, las organizaciones internacionales también generan intereses propios y por muy buenas intenciones que tengan, los distintos departamentos de las organizaciones internacionales terminan por perder esta supuesta objetividad y comienzan a rivalizar entre sí en el establecimiento de tal o cual norma.

¹¹ KEOHANE, Robert, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press, 1989.

¹² STRANGE, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria Editorial & Intermon Oxfam, Barcelona, 2003.

¹³ STRANGE, Susan, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimen Analysis" en KRASNER, Stephen D. (coord.) *International Regimes*. Cornell University Press, Nueva York, 1983.

¹⁴ PETERSON, M. J., "International Organizations and the Implementation of Environmental Regimes" en YOUNG, O. (ed.), *Rights, Rules ..., op. cit.*, ps. 115-52.

3. Otorgar oportunidades a los actores no estatales de hacerse oír dentro de la política internacional relacionada con la materia del régimen. Esta supuesta apertura de las instituciones que reclama Peterson para las organizaciones internacionales no es tal en la medida en que las puertas sólo se abren para organizaciones que compartan la filosofía del régimen y no cuestionen la infalibilidad del conocimiento generado por él mismo.

El tercer punto de Peterson hace mención a la sociedad civil; la existencia o no de una sociedad civil global que actúe en estos ámbitos de manera coordinada. Uno de sus colegas de libro, Paul Wapner¹⁵, hace hincapié en un modelo de gobernanza global basado en la creación de instituciones de común entendimiento sobre la base de entidades soberanas; es decir, de los estados. Sin embargo, para Wapner se hace evidente que estas instituciones, si bien han de ser creadas por los estados, pueden ser ideadas y promovidas por el conjunto de la sociedad civil, y es entonces cuando podríamos llamarla global.

Las relaciones de las distintas sociedades civiles nacionales crearían un compuesto transnacional capaz de crear la red de apoyos necesaria para el establecimiento de instituciones internacionales en las que se materializaría el régimen internacional. Como se ha dicho más arriba, no se tiene en cuenta si las instituciones internacionales duplican esfuerzos o si las instituciones internacionales que se encargan de los problemas del agua son las acertadas o son el fruto de luchas internas entre los distintos departamentos.

Otro de los problemas que se apuntan desde la obra editada por Young y que resulta verdaderamente útil a la hora de enfocar el estudio del régimen internacional del agua, consiste en la llamada heterogeneidad de los estados implicados en una de las casuísticas claves del régimen: la gestión de aguas transfronterizas. Los cursos de agua compartidos por dos o más estados son un campo de estudio perfecto a la hora de analizar en qué punto se encuentra el régimen internacional del agua. Thomas Bernauer¹⁶ dedica su artículo a este tema, y del microcosmos que estudia extrae la conclusión de que en un contexto tan heterogéneo se hace imprescindible trabajar en procesos de integración regional que sostengan un eje como el curso de agua. Frente a la heterogeneidad y la diferencia, Bernauer propone un fuerte institucionalismo que haga similares los comportamientos y los estadios de desarrollo de los países implicados en el curso de agua transfronteriza.

En una postura similar a la ya expuesta por Böge¹⁷ en un estudio de caso sobre la cuenca del Okavango, en África del sur, son las instituciones de gobernabilidad regional las que permiten un mejor entendimiento y un establecimiento de la *metanorma* de una manera más efectiva. Se consigue así vincular la dinámica global con la problemática particular y local que tanto preocupaba a Conca.

¹⁵ WAPNER, Paul, "Governance in Global Civil Society" en *Ibidem*, ps. 65-84.

¹⁶ BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers", en *Ibid.*, ps. 155-96.

¹⁷ BÖGE, Volker, Water Governance in Southern Africa. Cooperation and Conflict Prevention in Transboundary River Basins. Brief 33. BICC, Bonn, 2006.

Conclusiones

El estudio de los regímenes medioambientales y, más concretamente, el estudio del régimen internacional del agua que hace la obra de Conca y el estudio editado por Young, muestra las características esenciales de éste.

Ambos trabajos coinciden en señalar la importancia de enfocar un gobierno global en lo concerniente a las cuestiones medioambientales. Un camino que ya está produciendo éxitos en mayor o menor medida¹⁸, pero que en el campo del agua no termina de concretar soluciones a pesar de la declaración de una crisis global del agua por parte de todos los actores.

Una de las principales causas de que esto esté ocurriendo es la dificultad para crear normas propias, la *metanorma*, que regulen las particularidades del régimen. Provenientes de otros ámbitos más fuertes y asentados, las normas del régimen internacional del agua no encajan en un corpus común, potenciando de esta manera las conflictividades en lugar de reducirlas. Cada actor, preocupado por su posición particular en el tablero global, obvia los requerimientos de la problemática local y en esta quiebra encontramos cómo otros regímenes terminan por imponerse regulando aspectos esenciales del agua como su mercado y su comercio.

Frente a esto, las soluciones aportadas por los estudios son la creación de instituciones fuertes a nivel internacional pero que contengan la particularidad de abrirse a la sociedad civil y la valentía de saber definir de una vez por todas su propia normatividad, sea abusando del *bricolaje* que más útil le resulte, sea apoyándose en la creación de nuevo conocimiento que ayude a rellenar los conjuntos vacíos que, como en el caso de la IWRM, dominan la agenda política.

Al tiempo, el trabajo en el ámbito local ha de ser combinado con el ámbito regional. La integración de dinámicas regionales de actuación en el régimen internacional del agua puede suponer un apoyo a la creación de esa nueva normatividad además de un banco excepcional de pruebas de soluciones aportadas por el nuevo conocimiento. O gobernar globalmente pero de una manera efectiva los asuntos del agua, o devolverle las atribuciones al estado y compartimentar la naturaleza en fronteras claras y precisas como anteriormente se hacía. Ésta ha de ser la pregunta a solventar, pues continuar con el camino emprendido de indeterminación y dispersión normativa que Young y Conca explican, sólo conduce a incrementar el desgobierno del agua.

***Fernando DÍAZ ALPUENTE** es politólogo especialista en Relaciones Internacionales y cooperación al desarrollo. Actualmente trabaja como responsable de conectividad de la organización internacional *Water Assessment and Advisory Global Network*.

Bibliografía

- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 1998.
BÖGE, Volker, *Water Governance in Southern Africa. Cooperation and Conflict Prevention in Transboundary River Basins*. Brief 33. BICC, Bonn, 2006.

¹⁸ Con especial referencia para los Convenios de Basilea y Montreal.

- CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. The MIT Press, Cambridge, 2006.
- FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos & DÍAZ ALPUENTE, Fernando, "El Derecho Humano al agua como solución" en *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, Fundación CEPS, Septiembre 2009.
- KEOHANE, Robert, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Westview Press, 1989.
- SOLÉ, Ricard, *Redes complejas. Del genoma a Internet*, Tusquets Editores, Colección Metatemas, Barcelona, 2009.
- STRANGE, Susan, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimen Analysis" en KRASNER, Stephen D. (coord.), *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983.
- STRANGE, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria Editorial & Intermon Oxfam, Barcelona, 2003.
- YOUNG, Oran (ed.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, Cambridge, 1997.